

0-497355

САНКТ- ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

Енц Галина Павловна

**ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ
В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ**

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Санкт-Петербург
2012

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет»

Научный руководитель –

доктор экономических наук, профессор
Иванов Виктор Владимирович

Официальные оппоненты:

Иванова Наталия Георгиевна
доктор экономических наук, профессор,
Санкт-Петербургский государственный университет
экономики и финансов, профессор кафедры финансов

Воробьев Андрей Станиславович
кандидат экономических наук, доцент
Санкт-Петербургский государственный университет,
доцент кафедры экономической теории

Ведущая организация –

Автономная некоммерческая организация
высшего профессионального образования
«Международный банковский институт»

Защита состоится «12» мая 2012 г. в 18 часов на заседании диссертационного совета Д 212.232.36 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет» по адресу: 191123, Санкт-Петербург, ул. Чайковского, дом 62, аудитория № 415

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. А.М. Горького Санкт-Петербургского государственного университета. (199034, Санкт-Петербург, Университетская набережная, 7/9)

Автореферат разослан «12» апреля 2012 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета Д 212.232.36

д.э.н., профессор



Н.С. Воронова

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



0000741322

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Результаты развития экономики могут эффективно трансформироваться в социальные блага посредством хорошо управляемой финансовой системы через взаимодополняющие друг друга функции распределения и контроля. В условиях формирования института частной собственности и свободного предпринимательства государственная финансовая система требует создания на основе уже имеющегося, в том числе зарубежного опыта, механизма финансового контроля, целью которого будет достижение заданных результатов при формировании и исполнении бюджетов, что соответствует финансовой политике государства. Актуальность вопросов организации финансового контроля в системе публичных финансов позволяет рассматривать финансовый контроль в качестве одного из важнейших элементов государственных реформ в стране.

Степень разработанности проблемы. Проблемы государственного финансового контроля в России с позиции общетеоретических подходов на протяжении длительного времени исследовались в работах многих авторов: И.А. Белобжецкого, В.В. Бурцева, А.А. Васильева, Э.А. Вознесенского, Ю.М. Воронина, Е.Ю. Грачевой, Ю.А. Данилевского, А.С. Емельянова, А.А. Жданова, А.Н. Козырина, Т.В. Конюховой, С.А. Котляревского, И.И. Кучерова, А.С. Ларионова, В.А. Лебедева, Е.В. Марковой, В.В. Моданова, Л.Н. Овсянникова, Г.Б. Поляка, Р.И. Розенблюма, Н.А. Саттаровой, Н.И. Химичевой, С.О. Шохина и др.

История становления финансового контроля в государстве исследовалась в работах А.Г. Андреева, О.В. Владимировой, И.Б. Лагутина, Д.М. Львова, В. А.Осмининной, А.А. Ялбулганова и др. Вопросам развития финансового контроля в дореволуционной России посвящены работы таких авторов, как Э. Н. Берендте, И. Блех, И. С. Блюх, В. А. Сакович, М. М. Сперанский.

Научную основу для разработки современной теории и методологии государственного финансового контроля в России, получающую дальнейшее развитие, заложили в своих трудах С.А.Агапцов, Т.В.Антипова, И.А.Белобжецкий, В.В.Бурцев, Ю.М.Воронин, Е.Ю.Грачева, Гуляев А.П., В.А.Двуреченских, Н.П.Ефимова, Е.И.Иванова, В.А.Жуков, Л.Н.Овсянников, Б.Г.Преображенский, В. Пансков, Н.Д. Погосян, В.М.Родионова, С.Н.Рябухин, С. В. Степашин, П.В.Черноморд, С.О.Шохин и др. Возможности же использования государственного контроля в качестве инструмента совершенствования бюджетного процесса на уровне местного самоуправления практически не исследовались.

Цель и задачи исследования. Цель исследования заключается в разработке системы финансового контроля, позволяющей генерировать синергетический эффект в результате интеграции отдельных функций и полномочий самостоятельных органов управления.

Поставленная цель обусловила необходимость решения следующих задач:

- раскрыть содержание государственного финансового контроля, исходя из новых требований к организации публичных финансов;

- обобщить современные подходы к организации государственного финансового контроля в развитых странах;

- выявить достоинства и недостатки существующей системы организации финансового контроля в Российской Федерации;

- обосновать направления, инструменты повышения результативности государственного финансового контроля на муниципальном уровне, показать резервы повышения результативности государственного финансового контроля;

- разработать модель организации государственного финансового контроля, ориентированного на обеспечение социально-экономической устойчивости территориально-административных образований;

- разработать модель воздействия государственного финансового контроля на снижение бюджетных рисков.

Объектом исследования выступает организация финансового контроля в системе публичных финансов как область формирования новых научных подходов обеспечения результативности и эффективности использования бюджетных средств.

Предметом исследования выступают интегрированные модели государственного финансового контроля, являющиеся основой эффективного механизма процессуальной деятельности контрольно-ревизионного аппарата.

В качестве информационно-фактологической базы исследования использованы научные исследования известных как отечественных, так и зарубежных ученых, материалы Счетной палаты РФ, данные о результатах деятельности Росфиннадзора Минфина РФ.

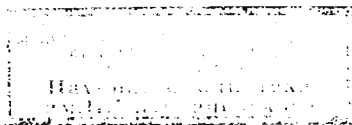
Научная новизна диссертационного исследования состоит в обосновании конструктивного подхода к интеграции отдельных сфер государственного финансового контроля, обеспечивающей достижение синергетического эффекта использования бюджетных средств. Она отражена в следующих положениях:

- раскрыты закономерности эволюции моделей государственного финансового контроля;

- обоснована необходимость построения единой вертикали государственной системы финансового контроля во главе с Высшим контрольно-координирующим органом;

- определены условия получения синергетического эффекта в процессе консолидации возможностей субъектов президентского, парламентского и правительственного контроля, включая контрольные структуры субъектов РФ;

- предложена модель воздействия государственного финансового контроля на достижение социально-экономической устойчивости территориально-административных образований;



-обоснована целесообразность применения камеральных проверок в бюджетной сфере.

Практическая значимость результатов исследования определяется возможностью использования результатов разработанной автором модели обеспечения эффективной системы государственного финансового контроля в контрольно-счетной деятельности органов публичной власти. Методы контроля, основанные на системе предложенных критериев и показателей, учитывающих специфику бюджетных услуг, могут использоваться в бюджетной сфере.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы на программах подготовки бакалавров, магистров, аспирантов в рамках курсов «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетная система РФ», «Финансовый контроль».

Теоретическая значимость проведенного исследования заключается в развитии подходов к организации финансового контроля в сфере публичных финансов, ориентированных на достижение результативности и эффективности использования бюджетных средств.

Апробация результатов исследования.

Основные положения и результаты диссертационного исследования нашли отражение в опубликованных работах. Результаты и выводы работы докладывались на конференциях различного уровня, частично представлены в материалах Пятой научно-практической конференции 15 апреля 2010 г. СПб.: СПбГИЭУ; рассматривались в сочетании с другими вопросами по финансово-бюджетной системе Республики Коми в выступлении в Министерстве экономического развития Республики Коми (сентябрь 2009г.).

Материалы публикаций нашли отражение в практической работе контрольно-ревизионных служб, а так же при подготовке нормативных документов.¹

По результатам исследования опубликовано 20 научных работ, в том числе 10 статей в журналах, входящих в список ВАК, монография -8,4п.л.

Структура и логика исследования подчинены цели исследования и решению поставленных задач.

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, приложений. Структура работы сформирована с учетом соблюдения логической последовательности и причинно-следственной взаимосвязи факторов и элементов исследуемых проблем и объектов. Структурно главы и параграфы диссертационной работы сформированы таким образом, чтобы в наибольшей степени отразить актуальные, малоисследованные или совсем нерешенные проблемы по теме диссертации.

Введение содержит обоснование актуальности темы диссертации, характеристику степени научной разработанности проблемы, формулировку цели, основных задач, объекта и

¹ См.: <http://house.gov.by/images/page16/aud.doc>

предмета исследования. Дается описание методики и методологии исследования, новизны, теоретической и практической значимости работы.

В первой главе исследованы теоретические основы государственного финансового контроля, главные проблемы, стоящие перед ним в настоящее время. Автор раскрывает дефиницию «финансовый контроль» через экономическое явление, термин, понятие, категория.

Во второй главе предложена модель государственного финансового контроля, ориентированного на обеспечение социально-экономической устойчивости территориально-административных образований. Определено влияние государственного финансового контроля на снижение бюджетных рисков.

В третьей главе исследованы резервы усиления действенности финансового контроля в системе управления социально-бюджетными отношениями. Особое внимание уделено организации финансового контроля выполнения обязательств государства на муниципальном уровне с позиции повышения его результативности и эффективности.

В заключении сформулированы основные выводы и предложения, вытекающие из результатов проведенного исследования.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

Раскрыты закономерности эволюции моделей государственного финансового контроля.

Организация государственного финансового контроля в России исследована с учетом смысловой структуризации рассматриваемой предметной области с применением ретроспективного анализа понятия государственного финансового контроля через эволюцию функциональных процессов финансового контроля и развития государственности, отраженной в законодательных и нормативных актах, регулирующих финансовые взаимоотношения в историческом разрезе, и в системе соответствующей государственной отчетности.

Как практическая система - финансовый контроль применяется в России с XI века в виде денежного контроля за обеспечением справедливого (по тем временам) баланса между общинами и государством.

С позиции общетеоретических подходов финансовый контроль в России развивается с середины XVI века по XVII век в виде ревизии счетов, проверки на предмет финансовых сокрытий, контроля доходов и расходов государства, достигая в XX-XXI веках нового качественного содержания государственного финансового контроля, обеспечивающего достижение заданного результата в управлении государственными ресурсами. В кратком виде определенные эволюционные изменения представлены в табл. 1.

Таблица 1.
Эволюция понятия «финансовый контроль»

Период эволюции	Понятие контроля	Основа
XI в.	Финансовый контроль - денежный контроль.	Русская Правда
XII- XV в.	Финансовый контроль- ревизия счетов	Устав веча; Казна; 25 учреждений– приказов
С середины XVI в. по XVII в	Финансовый контроль- ревизия на предмет финансовых сокрытий.	Черновые книги сборщиков; «Белые книги»; Счетный Приказ; Ближняя Канцелярия; Введение единицы податного обложения – «большая соха»
XVIII в.	Финансовый контроль- ревизия и контроль доходов и расходов Российского государства	Действовали Законы Соборного уложения, в ведении Счетного прихода находились доходы и расходы российского государства; высшим органом контроля и ревизии в то время стал Сенат.
XVIII - XIX в.в.	Финансовый контроль- ревизия счетов и учетных книг, высшая ревизия полноты, своевременности и хозяйственности государственных расходов.	Законы государства; реформы Петра I изменили организацию финансового контроля в государстве
	Финансовый контроль-ревизия по первичным документам, что вскрывало истинное положение дел в использовании государственных средств.	Законы государства; реформы М. Сперанского - государственный контроль по существу стал независимым.
	Финансовый контроль - деятельность в губерниях независимых от местных властей контрольных палат, осуществляющих ревизии предотвращения финансовых нарушений и улучшения управления финансами.	Законы государства, в т.ч. в России был принят закон о государственном контроле в 1892 г.; единая касса; бюджетная роспись; система государственной отчетности.
XX-XXI в.в.	Финансовый контроль- проверка целевого использования бюджетных средств.	Конституция; федеральные законы; региональные законы; местные нормативные акты; данные о состоянии финансово-хозяйственной деятельности организаций всех функциональных областей.
	Финансовый контроль – это форма деятельности, когда контрольный орган должен использовать нормы права для разрешения конкретных задач, используя в качестве предмета операций одновременно нормы права, данные учета финансово-хозяйственной деятельности.	
	Финансовый контроль является одной из функций, выполняемых государством в обеспечении достижения заданного результата в управлении государственными ресурсами.	

Из сведений, представленных в табл.1, считаем возможным сделать выводы о функциональном развитии финансового контроля параллельно с развитием государственности, о наличии различных подходов к определению финансового контроля, его функций.

Представители отдельных отраслей знаний раскрывают сущность контроля с различных точек зрения:

- как форма исполнительно- распорядительной (управленческой) деятельности и форма обратной связи, посредством которой управляющая система получает необходимую информацию о действительном состоянии управляемого объекта - трактуется финансовый контроль экономистами, юристами и социологами;

- как особую стадию управленческого цикла определяют специалисты по теории управления, раскрывая понятие контроля в виде различных трактовок: контроль как систематическая и конструктивная деятельность руководителей, органов управления (одна из основных управленческих функций); контроль как завершающая стадия процесса управления, сердцевинной которой является механизм обратной связи; контроль как неотъемлемая составляющая процесса принятия и реализации управленческих решений, непрерывно участвующая в этом процессе от его начала и до завершения);

- сущность контроля отождествляется с регулярными проверками соблюдения финансового, хозяйственного законодательства (т.е. установленных правовых норм), выявления нарушений государственной дисциплины- с позиции исследователей, непосредственно работающих в сфере контрольно-ревизионной деятельности.

«Финансовый контроль» автором предлагается раскрыть через: экономическое явление, термин, содержание, категория (рис.1).

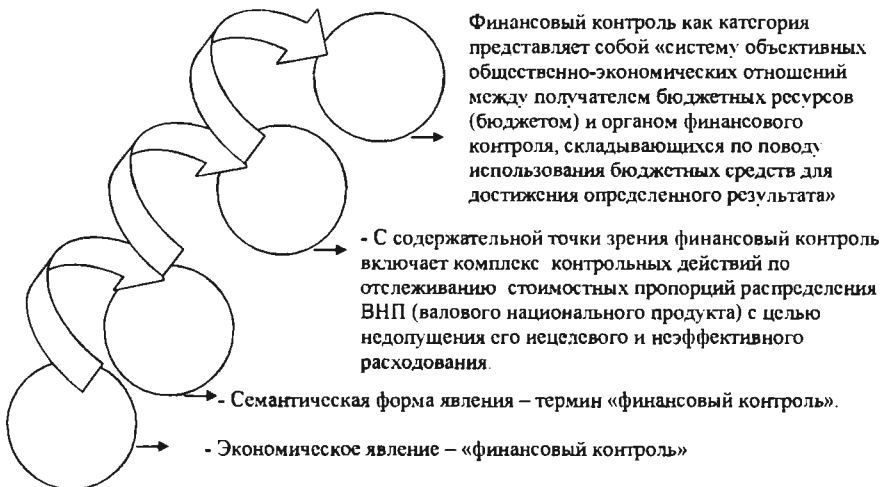


Рис. 1. Схема понятий экономического явления «финансовый контроль»

Современные задачи государственного финансового контроля, по мнению автора, обуславливают необходимость построения единой вертикали государственной системы финансового контроля во главе с Высшим контрольно-координирующим органом.

Данное положение подтверждается и опытом организации государственного финансового контроля в развитых странах.

Для выявления характерных признаков финансового контроля в социально-бюджетной сфере развитых стран представлена классификация «Особенности государственного финансового контроля в развитых странах мира» (табл.2), которая построена на основе единообразных признаков.

Во всех странах, представленных в табл.2, прослеживается четкая иерархическая система: во главе Высший контрольный орган, обладающий наибольшим количеством прав и полномочий; все остальные либо подчинены ему, либо подвергаются координации и проверке на предмет соответствия и эффективности работы с его стороны.

В ряде стран контрольным финансовым органам предоставлены специальные функции, и особые полномочия. Например, специфика английской правовой системы позволяет любой акт парламента, регулирующий вопросы финансового контроля, считать конституционным; в США органы контроля имеют функциональную обязанность по оказанию помощи конгрессу в его законодательной и контрольной деятельности, в наработке предложений по совершенствованию госаппарата.

Результаты исследования опыта развитых стран свидетельствуют о том, что все страны стремятся повысить роль и ответственность органов контроля, придавая им необходимые полномочия и соответствующую материальную базу, обеспечивая условия независимости их работы от объектов контроля

Название страны	Наличие высшего контрольного органа	Правовой статус конституционного закрепления	Дифференциация системы контрольных финансовых органов	Особенности финансового контроля
Германия	+	+	+	Внутри Федеральной счетной палаты задачи распределены между восемью отделам по функциональным направлениям. Счетные палаты одиннадцати федеральных земель являются самостоятельными и независимыми друг от друга органами финансового контроля.
Франция	+	+	+	Счетная палата является судебной инстанцией, осуществляющей общий контроль за государственными финансами. Такого же рода контроль в коммунах, департаментах и регионах
Англия	+	+	+	Специфика английской правовой системы позволяет любой акт Парламента, регулирующий вопросы финансового контроля, считать конституционным. К неписаной части конституции относятся прецедентное право. При этом периферийный аппарат госконтроля представляют контролеры по месту расположению крупных точек государственных заказов, баз снабжения, военных округов, предприятий
США	+	+	+	Оказание помощи Конгрессу в его законодательной и контрольной деятельности, контроль и оценка правительственных программ, оперативной деятельности государственных органов управления и наработка предложений по совершенствованию госаппарата. Из-за действующего принципа разделения властей высшие контрольные органы существуют в каждой ветви власти и обеспечивают баланс полномочий исполнительной и законодательной власти.
Канада	+	+	+	Роль Высшего контрольного органа принадлежит Управлению генерального аудитора. Занимается Управление генерального аудитора всеми тремя вопросами: финансовым аудитом, аудитом соответствия, аудитом экономичности или проверкой эффективности расходования государственных средств. Ежегодно само Управление генерального аудитора подвергается проверке со стороны Казначейского совета.
Швеция	+	+	+	Основной задачей проверки является действенность и результативность государственных операций. Те из них, которые результативны (прибыльны и внешне выгодны), но не действенны (не отвечают требованиям достижения социально-политических целей данного государства), контролем осуждаются. Выработано 54 пункта действенности.

Анализ организации и функциональных полномочий органов государственного финансового контроля в Российской Федерации, проведенный в диссертационном исследовании показал:

-основными составными частями организации государственного финансового контроля являются: нормативно- правовая база; органы, осуществляющие государственный финансовый контроль; формы и методы контроля;

- различного рода контролирующие органы разобщены организационно и неупорядочены в решении задач, стоящих перед современным обществом;

-в деятельности контрольных органов отсутствует четкое взаимодействие. Правовая база государственного финансового контроля не дает оснований для организационных взаимодействий, не определяет методы контроля и устранения выявленных нарушений;

- органы государственного финансового контроля выполняют отдельные контрольные мероприятия.

Анализ позволил структурировать тенденции по критериям, факторам, определяемым организацией бюджетного процесса и системы управления.

Так по результатам исследования объема проверенных средств бюджетов за 2005-2010 г.г. Росфиннадзором, применяющим форму последующего государственного финансового контроля, наблюдаем динамику (рис.2) - увеличение в 4,6 раза объема проверенных бюджетных средств, использованных бюджетополучателями за период с 2005 по 2009г. (3107045 млн.руб.: 674003 млн.руб.), а в 2010 году - 13,3 раз. (8963307 млн.руб.: 674003 млн. руб.).

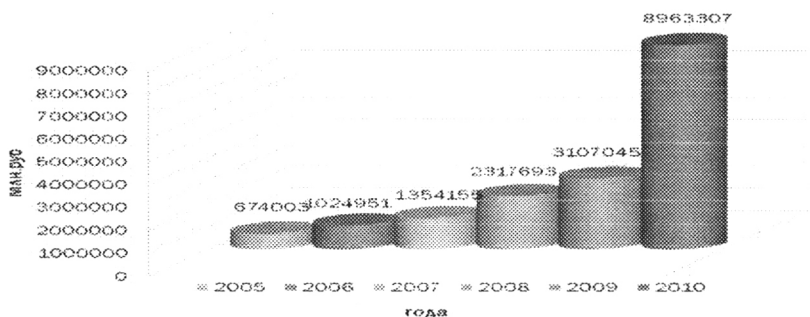


Рис.2. Объем проверенных Росфиннадзором средств федерального бюджета за 2005-2010г.г

Объем выявленных нарушений (рис.3) сохраняет значительные размеры: в 2005 году - 125810 млн. руб., в 2006г. - 192250 млн. руб., в 2007г. - 218394 млн. руб.; в 2008г. - 514414 млн. руб.; в 2009г. - 1290417 млн. руб. с общей динамикой увеличения в 10,3 раза (1290417 млн. руб.: 125810 млн. руб.), т.е. в сопоставимом периоде за пять лет (с 2005г по 2009г.) имели место более значительные темпы увеличения (10,3раз. - 4,6раз. = +5,7), нежели темп объема проверенных средств.

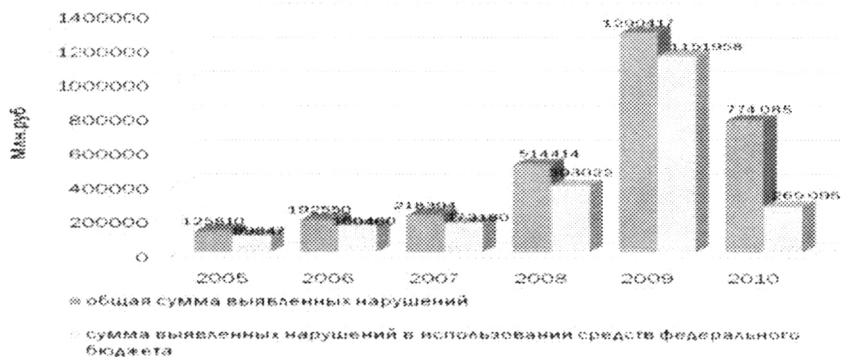


Рис.3. Динамика выявленных нарушений Росфиннадзором за 2005-2010г.г.

В 2010г. в сопоставлении с 2009г. результативность выявления нарушений составляет 60% от уровня 2009г. (774085 млн. руб.: 1290417 млн. руб.), т.е. снижается на 40% ²

Исследование организации финансового контроля через результативность функционирования Счетной палаты РФ в 2000- 2010гг. (рис.4), применяющего формы предварительного, текущего и последующего государственного финансового контроля, позволяет отметить существенность объема нецелевого использования средств федерального бюджета в каждом отдельно взятом финансовом периоде и в целом за исследуемый период. Их общая сумма за 2000- 2010 гг. составила 1855,5 млрд. руб., причем 26% от этой суммы выявлено в 2010 году, т.е. 483,9 млрд. руб.

При сопоставлении результата 2010г. со среднегодовой суммой объемов финансовых нарушений за период 2000- 2010гг. рост составил 2,6 раза (483,9 млрд. руб.: 1855,5 млрд. руб.: 10 лет x 100%). ³

² Примечание: расчеты выполнены на основе данных о результатах деятельности Росфиннадзора Минфина РФ www.rosfinnadzor.ru <http://www.rosfinnadzor.ru/project/index/1223>

³ Итоги контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой РФ в 2000—2010 гг.
URL://<http://www.ach.gov.ru>

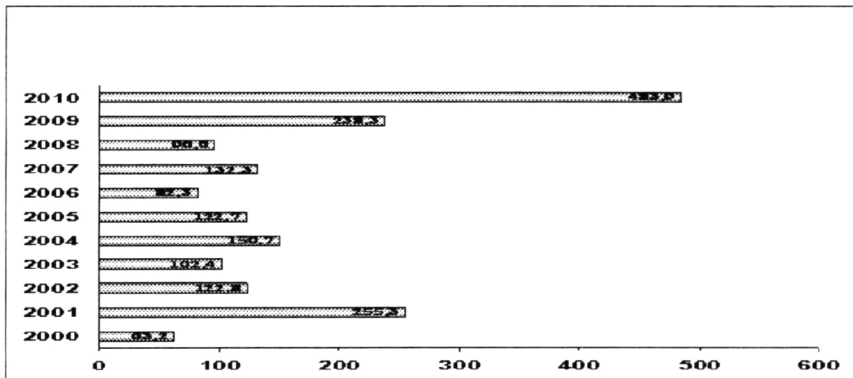


Рис.4. Динамика объемов финансовых нарушений, выявленных Счетной палатой РФ
В 2000-2010 годах, млрд. руб.

Приведенные данные позволяют нам сделать вывод о необходимости системной организации государственного финансового контроля ввиду постоянной возобновляемости первопричин нарушений в финансово-хозяйственной сфере, процессной неэффективности организации в государственной финансовой сфере и очевидно малой действенности механизма контроля публичных финансов, а также необходимости совершенствования правовых инструментов (форм и методов) осуществления такого контроля. В связи с этим представляется важной разработка методических подходов, выявляющих резервы результативности финансового контроля в рамках финансовой политики при обоснованном условии построения единой вертикали государственной системы финансового контроля во главе с Высшим контрольно-координирующим органом.

Определены условия получения синергетического эффекта в процессе консолидации возможностей субъектов президентского, парламентского и правительственного контроля, включая контрольные структуры субъектов РФ

Объективно отражение места, формы, элементов финансового контроля в их взаимосвязи в системе управления способно усилить эффективность финансового контроля, а, следовательно - через обеспечение финансовой результативности, например, бюджетных услуг, ускорить положительную динамику уровня жизни граждан. Влияние множества элементов финансового контроля на социальную сферу демонстрирует проявление и возрастание синергетического эффекта в результате интеграции, слияния отдельных частей в целое. В этом случае он приводит к совокупному результату, превышающему сумму результатов действующих разрозненно субъектов государственного контроля за исполнением бюджетов. Данная Модель как инструмент исследования

позволяет на основе регулирования исходных параметров прогнозировать поведение системы.

Эффект синергии возникает в результате обеспечения реальной консолидации возможностей, взаимного дополнения различных контрольных ресурсов субъектов президентского, парламентского и правительственного контроля, включая контрольные структуры окружного уровня и субъектов Российской Федерации. При этом:

1. Контрольное управление Президента (Президентский контроль):

- формирует и развивает стратегию финансового контроля с участием своих субъектов контроля;

- поддерживает баланс между допустимыми полномочиями, определяемыми Конституцией, и реальными полномочиями контрольных структур всех уровней.

2. Финансовый контроль представительных органов власти (парламентский контроль) определяет:

- контрольную политику;

- правовые принципы взаимодействия;

- юридические механизмы консолидации возможностей субъектов и объектов контроля.

3. Финансовый контроль исполнительных органов власти (Правительственный контроль):

- формирует иерархию контрольных структур;

- определяет функциональную мотивацию контрольных структур соответствующего уровня,

- разрабатывает координационные механизмы, обладающие свойствами ещё в превентивной форме обнаружить тенденции к неэффективному расходованию бюджетных средств.

По мнению автора, допустимо отказаться от требований на выявление совершенно четкой грани между президентским, парламентским и правительственным контролем и ограничиться практически целесообразным порогом точности дефиниций.

В этом случае синергия как гармонизация контрольных отношений представляется в виде преимущества, возникающего при реализации координационных механизмов, базирующихся на правовых принципах синергетического взаимодействия множества субъектов и объектов контроля, стратегически связанных между собой общностью целей.

Усложнение форм координации контрольной сферы, обусловленное интегральными процессами, усиливает положительный эффект синергии отношений внутрикорпоративной самоорганизации, что всегда выше синергетического эффекта прямого административного действия.

Самоорганизация основывается в итоге на заинтересованности взаимосвязанных контрольных организаций в конечных результатах координации их деятельности, что предполагает вполне осознанное соподчинение в рамках координации, обеспечивающей наибольшую вероятность сохранения системного единства макросубъектов финансового контроля.

Основным направлением, по которому теоретически возможно достижение эффекта синергии в условиях координации деятельности субъектов государственного контроля, является более рациональное использование имеющихся контрольных ресурсов с помощью: экономии на масштабах (снижение издержек), более эффективного использования материальной базы, кадрового состава и информационных ресурсов (табл. 3).

Таблица 3

Формы проявления эффекта экономической синергии в сфере финансового контроля

Вид эффекта синергии (возможные выгоды)	Мотивы и направления достижения
Более эффективное использование контрольных ресурсов (операционная синергия)	Обусловлено оптимизацией постоянных затрат (созданием материальной базы), повышением эффективности использования персонала, функционированием единой логистической информационной системы, включающей подсистему контрольной логистики, направленной на выработку единой политики в области использования материальной базы, оптимизации загрузки персонала, проведение переподготовки и обучения кадров.
Достижение консолидации возможностей (синергия менеджмента).	Обусловлено повышением внутренней самоорганизации контрольной системы, основанной на гармонизации интересов и контрольного ресурсного потенциала всех участников, стратегически связанных между собой единой целью.
Укрепление связей контрольных структур с экономикой и социальной средой территорий (информационная синергия)	Вызвано наличием единой информационной системы, возможностью получения прогнозной, достоверной и полной информации о неэффективном расходовании бюджетных средств.

Представленный подход и раскрытие содержания системно- институционального эффекта экономической синергии свидетельствуют о необходимости учета при финансовом контроле разнонаправленных интересов контрольных субъектов.

Создание гибких интегрированных альянсов, взаимный обмен партнеров новейшими научными контрольно- технологическими достижениями, инновациями обогащает их и усиливает контрольный потенциал всех участников. Построение синергетических моделей процесса финансового контроля может явиться методологической основой для обеспечения эффективной координации субъектов контрольной деятельности. будет способствовать превращению финансового контроля в важное средство управления результативностью бюджетного процесса в современных условиях его модернизации.

Именно в этих условиях экономические и управленческие решения, основанные на материалах финансового контроля, могут принести наибольший эффект в устранении бюджетных рисков и укреплении устойчивости социальной системы.

Синергетический эффект представляет собой наиболее универсальную меру и основной обобщающий критерий оценки любой контрольной деятельности.

Для эффективного использования финансовых ресурсов в государстве необходимо как рациональное формирование финансовых ресурсов с определенной целевой установкой распределительных и перераспределительных процессов - применение к этим установкам адекватных форм, методов и механизмов контроля, так и эффективная организационно-управленческая деятельность по применению этих форм, методов и механизмов. Данное положение позволяет нам использовать предложенный конструктивный подход к интеграции отдельных сфер государственного финансового контроля для решения основных задач государственного финансового контроля в современных условиях.

Предложена модель воздействия государственного финансового контроля на достижение социально-экономической устойчивости территориально-административных образований.

При решении стратегических задач с целью преобразующего-эффективного использования всех имеющихся ресурсов предпочтение должно отдаваться превентивной функции финансового контроля. Утверждая это, мы исходим из того, что при разработке новых решений, создающих положительные преимущества функционирования социально-экономических структур, не всегда полностью учитываются обстоятельства и обязательства, что в итоге множит имеющиеся и возобновляющиеся бюджетные риски в системе указанных факторов. Воздействие финансового контроля на развитие социально-экономических структур возможно через выявление зон возникновения бюджетной неустойчивости, которые способствуют возникновению нарушений правового поля по факту финансово-хозяйственной и функциональной деятельности, проявлению социально-экономических возмущений, недоучету социальных обязательств государства и муниципальных образований при планировании расходов и разработке управленческих предложений, направленных на корректировку процесса управления в социальной сфере.

Представленная автором система контроля (рис.4) позволяет: проводить анализ тенденций изменения внутрисистемной взаимосвязи агентов управления, отслеживать динамику системы управления в целом; предвидеть перемещение воздействия регулирующих инструментов в различные управляемые зоны с характерными для них задачами управления. Процесс глобализации и переживаемый экономический кризис вновь возвращают нас к изучению возможностей применения финансового контроля в виде современного,

регулярного, цивилизованного элемента управления, его функционально обновленного проявления.



Рис. 4. Организация государственного финансового контроля, ориентированного на обеспечение социально-экономической устойчивости территориально-административных образований

Поскольку цель местного самоуправления в соответствии с законом об организации местного самоуправления состоит в обеспечении решения задач, поставленных населением в соответствии с их конституционными правами, то указанная модель должна содержать в себе выполнение и координацию государственных задач и задач местного самоуправления.

Основные направления методики контроля должны быть увязаны с ключевыми стратегическими направлениями деятельности контролируемых структур, отражающимися на социально-экономической устойчивости (рис.5).

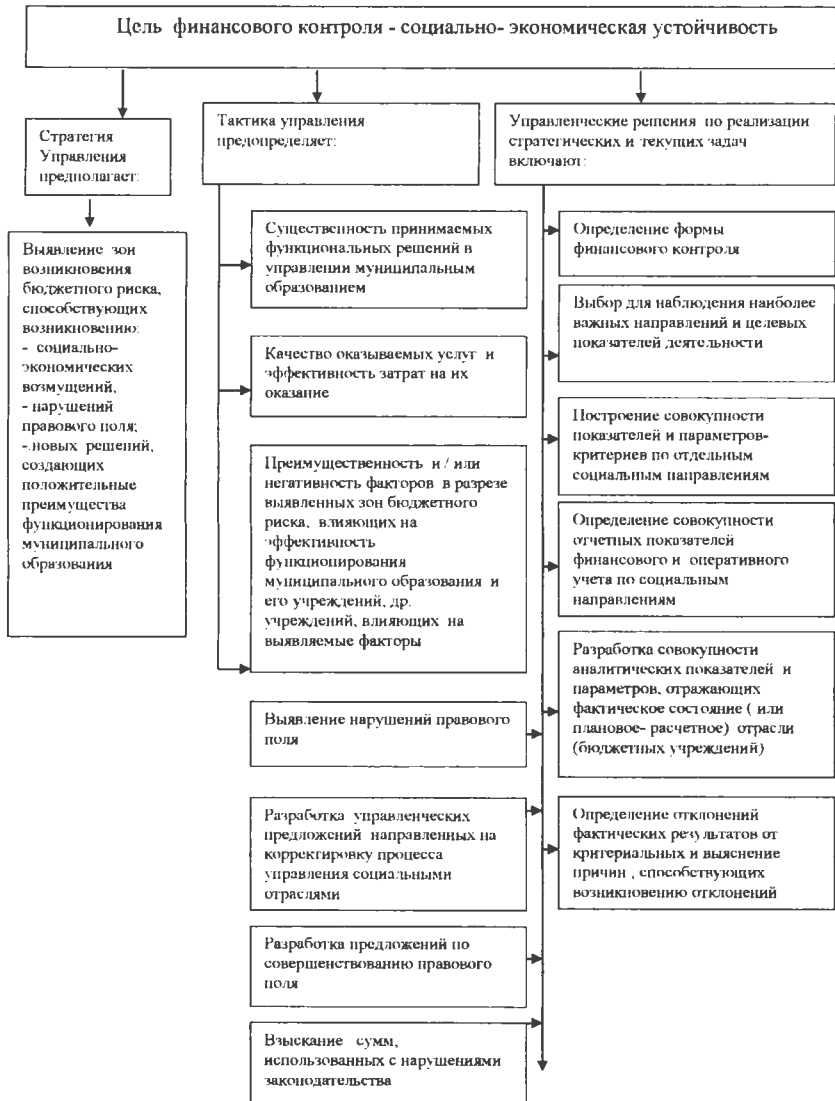


Рис.5 Достижение социально-экономической устойчивости территориально-административных образований посредством финансового контроля

Предложенная методика контроля предполагает определенную последовательность действий, набор процедур, направленных на проверку того, насколько использование бюджетных ресурсов служит выполнению социальных задач, поставленных перед бюджетополучателями.

Управление экономической устойчивостью социально- общественной сферы на муниципальном уровне, как зависимой части целого, осложняется происходящими структурными изменениями, иначе говоря, трансформацией социально-экономической системы в целом.

В свою очередь, в условиях трансформации экономики внедрение инновационных методологических основ в процессы управления социальной сферой, инновационных рычагов регулирования инвестиционными проектами с использованием государственных активов, несущих в себе компонент риска, способны также вызвать возмущение социально-экономической системы и даже свести на нет привычные усилия государственных и муниципальных структур управления или при благоприятных сопутствующих факторах понизить их эффективность, если своевременно не выявить при этом возможные значительные бюджетные риски с принятием мер в реальных пределах их нейтрализации.

В данных условиях, по мнению автора, целесообразно использование более динамичного механизма финансового контроля в сфере бюджетных расходов, а именно **камеральные проверки**, широко и результативно используемые налоговыми органами.

Качественно проведенная камеральная проверка с привлечением дополнительных материалов, углубленным анализом основных (отчетных) показателей хозяйственной деятельности бюджетополучателей позволяет не только провести полноценные контрольные мероприятия, не выезжая на проверяемый объект, но и рационально сформировать перечень бюджетополучателей с повышенным риском обнаружения бюджетных правонарушений (накопительная информационная база, которая имеет место в силу функциональных обязанностей субъекта контроля), в отношении которых требуется финансовый контроль по месту деятельности объекта контроля.

Координационные механизмы, возможные к применению при условии выработки правовых основ синергетического взаимодействия множества субъектов и объектов контроля, могут способствовать обнаружению тенденций неэффективного расходования бюджетных средств еще на ранних этапах бюджетного процесса.

**Публикации по теме диссертации:
Статьи в научных рецензируемых журналах из перечня ВАК:**

1.Енц Г. П. Формирование эффективного государственного финансового контроля /Г. П. Енц // Финансы и кредит. 2007. № 37(277). С.73-75. 0,5 п.л.

2.Енц Г. П. Место и роль эффективного финансового контроля в совершенствовании муниципального управления /Г. П. Енц // Местное самоуправление в Российской Федерации, 2009. № 1-2. С.62-68. 0,8 п.л.

3 Енц Г. П. Возможности и проблемы активного воздействия государственного финансового контроля на более эффективное использование государственных ресурсов/Г. П. Енц // Экономические науки, 2009. № 7(56). С.55-59. 0,5 п.л.

4.Енц Г. П. Социально-пресобразующее воздействие финансового контроля/ Г. П. Енц // Экономические науки, 2009. № 9 (58). С.305-307. 0,5 п.л.

5 Енц Г. П. Проблемы эффективного функционирования системы финансового контроля/Г. П. Енц // Экономические науки, 2009. № 11(60). С.281-284. 0,5 п.л.

6. Енц Г. П. Исследования влияния финансового контроля на социально-бюджетные отношения в системе управления/ Г. П. Енц // Вестник Самарского финансово-экономического института, 2009. № 4. С.74-79. 0,6 п.л.

7. Енц Г. П. Методы и формы снижения бюджетных рисков посредством финансового контроля для управления экономической устойчивостью социальной сферы муниципальных образований/Г. П. Енц // Местное самоуправление в Российской Федерации, 2009. №3-4. С.59-65. 0,8 п.л.

8.Большаков Н.М., Енц Г.П. Оценка эффективности финансового контроля как инструмент управления социальной сферой/ Н. М Большаков, Г. П. Енц // Проблемы теории и практики управления(международный журнал), 2010. № 1.С.41-49. 0,9 п.л.(0,7 п.л.)

9. Енц Г.П. Финансовый контроль в рамках институциональной реформы в России / Енц Г.П. // Проблемы теории и практики управления (международный журнал), 2010 №11. С.36-42. 0,7п.л.

10. Большаков Н. М., Енц Г.П. Финансовый контроль как функция управления эффективным социальным преобразованием / Н. М Большаков, Г. П. Енц // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 11.С.74. 0,6 п.л. (0,5 п.л.)

Статьи в сборниках:

11. Енц Г. П. Финансовый контроль как эффективный фактор модернизации муниципальной экономики. Современный менеджмент: проблемы и перспективы: Матернали Пятой научно-практической конференции 15 апреля 2010 г. /ред. кол.: Ю.В.Мячин (отв. ред.) [и др].- СПб.:СПбГИЭУ, 2010.- С.353-356 0,3 п.л.

12. Енц Г.П. Влияние финансового контроля на социальную сферу лесозаготовительных моноструктурных населенных пунктов [текст]: Труды Сыктывкарского лесного института /Г. П. Енц // Научно – практическая конференция «Юбилейные чтения по итогам научно- исследовательской работы профессорско-преподавательского состава СЛИ в 2009 году, посвященные 15-летию Сыктывкарского лесного института – 2010 . материалы конференции 11-18 февраля 2010г. 0,4 п.л.

13. Енц Г.П. Организация финансового контроля в системе публичных финансов. XIII Международная научно-практическая конференция. Открытая секция «Динамика эволюции человеческого интеллекта, этико-эстетического восприятия мира и художественного творчества». 10-го по 14-е ноября 2011 года. г.Лондон (Великобритания), г. Киев (Украина) <http://icp-ua.com/ru/node/1291>

Монография:

14.. Енц Г. П . Влияние финансового контроля на социально- бюджетную сферу [текст]: монография // Г. П. Енц – Сыктывкар: СЛИ, 2011. -168 с.- 8,4 п.л.

Для замсток

Для заметок

Подписано в печать «15» марта 2012 г. Формат 60х84/16
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,3. Тираж 100 экз. Заказ № ____
Типография «Восстания – 1»
191036, Санкт-Петербург, Восстания, 1.

102